

高教改革如何适应经济建设的发展

How to Suit the Reform of Higher Education to Economic Construction

舒 文

(原上海市人大常委会副主任)

本文拟就改革计划管理体制、改变师生人员结构、改革学制与教学制度、改革管理体制,以及如何加强宏观管理等五个问题对高等教育的改革提出一些设想和意见。这些都是具有机制、体制、组织和基本制度的问题。这几个问题解决了,高等教育中的其他问题就可以在机制运转中解决。

一、改革计划管理体制,适应 社会主义市场经济

我国高等教育的计划管理过去是适应经济的计划管理体制的,为经济建设培养了大批德才兼备的人才。现在,经过十多年改革,经济上已在逐步实行社会主义的市场经济体制,以国有经济为主体的多种经济成份早已存在并不断发展。面对着市场经济与多种经济的发展,在高等教育方面还是固守着高度集中的计划管理体制(前几年曾经允许在计划外招收委托培养生和自费学生,后来又被全部纳入计划之内)。这是教育发展不能适应经济发展的根本原因。广大的乡镇企业、众多的中小企业以及县区乡政府所需的专业人才,长期被排斥在计划之外;大中型企业的编制被非专业人员占满,又受调整政策限制,进不去人才,其人才需求也不能及时准确地反映到计划上。计划无法适应这些千变万化的情况,结果是前几年大学毕业分配困难。现在,加快改革开放与经济发展,各方需要大量人才,毕业生又不够分配,而且供不应求的趋势还在发展。在这种情况下,修改原来的“稳定高校规模”的方针,换之以“加快发展高等教育”,是完全必要的。但是,问题的症结所在并不是每年控制计划招生人数减少或是增加多少,而是要建立起与经济调节相适应的培养人才的调节机制。

经济改革的方向是建立社会主义市场经济,完整的市场经济必须有劳动市场及人才市场作为它的组成部分。所以,高等教育最终要面向市场,根据市场的需要来培养人才,同时,在若干方面,由国家计划来加以调节。从已有的经验看,今后招生,大致上可以分为国家计划、合同培养以及招自费生三种形式。

国家计划(包括地方政府计划)——主要包括:国家机关、基础研究、师资、国防,以及边远地区、特别艰苦行业(如地质勘探)等所需的人才。

合同培养——企业全面转换经营机制、自主经营之后,企业及经费自给的事业单位所需的人才,由单位根据需要委托高等学校培养,并承担培养费用,也可由用人单位与被培养者直接签订合同,送学校培养(经考试合格)。

招自费生——为了适应广泛的人才市场的需要,以及自费出国等情况,招收相当数量的自费生,毕业后任由学生和用人单位双向选择。自费生由学生自己承担培养费用,自选学校和专业。

以上第一种由国家和地方政府下达招生和分配计划;第二种由用人单位与学校或被培养者协议进行;第三种由学生选择。后两种基本属于市场调节性质。三种来源学生各占多少比例,视实际需要和学校培养能力而定,但首先要保证完成国家计划。第二、三种学生招多少,由学校自定。主管部门负责毕业生的质量监督。在这三种招生和分配形式的基础上逐步适应社会主义人才市场的需要。总的趋势很可能是由计划直接调控的部分会缩小,而通过经济手段来调控的部分会增大。后两种学生的增多,也必然增加了高教经费的来源。在几种学生中可实行不必同样的助学金、奖学金、贷学金和工读制度。

二、改变师生人员结构,吸收有实践经验者充实学生和教师队伍

中外高等学校历来有一个较好经验,学生中有来自普通高中的青年学子,也有来自社会的有实践经验的学生,两种学生互相学习,互相切磋,形成良好学风。五、六十年代,我国高等学校有培养在职干部和在职职工的传统,培养出许多优秀的企业骨干和领导干部。十年动乱以后,高等学校招收历经锻炼的“老三届”中学生,也收到很好的效果。外国高等学校,如前苏联,规定高校的某些专业必须招收工作过几年的学生入学。美国高校,由于入学年龄无限制,学生读学分制,二次大战以后,又规定复员军人应进学校重新学习,所以25岁以上的成年人在学校学习的比例很高:在社区短期大学达到三分之二以上,在普通四年制大学占三分之一以上,只是在研究性大学所占比例较小。同时,高校中半工半读学生(即读部分学时的学生)占三分之一,而研究生则全部是半工半读,由做工所得充作学费。这些,成为美国高等教育发达的重要原因。

我国自“老三届”学生学完之后,原教育部曾经规定继续招收在职职工进入全日制大学学习,但是由于受到高考、不准办预科,以及学生助学金三方面的限制,在职职工能进大学者日趋减少,1990年上海只招到15个此类学生,以致大学学生年龄愈来愈小,成为几乎是清一色的来自普通高中的青年学子。这种学生结构并不合理。

普通高校必须招收有实践经验的学生。理由是:第一,有一批专业,如政治、法律、经济、管理等,必须是有实践经验基础的人才能学得更好;第二,两种学生——来自普通高中的和来自实践部门的学生,可以在业务和政治上互相学习,有利于理论联系实际,还有利于稳定学校的政治形势。所以,我国虽然已有成人学校这一系列,而在普通高校中招收适当数量的成人学生,还是很有必要。举办成人高校,和在普通高校招收成人学生,各有所长,可以并存。为此,可以规定:在普通学校的政治、法律、经济、管理、师范等专业,必须招收一定比例具有实践经验的学生;应用文科,工、农、医等技术学科,也应适当招收有实践经验的学生(如医科招收护士学医,对增强医生的护理观念大有好处);理科有条件招收有实践经验的,也不应排斥。

为便于招收有实践经验的学生入学,应在现行全国统一高考办法之外,另订入学考试办法,建立不同形式的预科制度,由保送单位或国家给以全部工资并计算工龄(有条件的也可实行半工半读)。今年试行的招收省级劳模入学,是一种改革,但范围太小,入学人数太少,达不到改变学生结构

的目的。

现在高校教师中,老年教师来自各方,阅历丰富,有新旧社会对比经验,在业务和政治上都起着带头作用,但其数量正日渐减少;中青年教师则大多数来自高校毕业生和本校留校生,中年教师参加过一些政治和社会实践,尚有一定经验,而日益增加的青年教师的实践经验则很少。几十年来,教师队伍中很少有来自其他战线的,重点大学教师更是近亲繁殖。这种情况,使学校减少了与社会的联系,也使教学内容缺少来自实践的新鲜材料,并不利于发展学术的百家争鸣。

充实教师队伍的办法,是有计划地聘请或调配实践部门和研究部门的专家到大学担任或兼任教师,也可以调任一部分大学教师到实践部门或研究部门去工作或兼职工作,互相交流,形成制度。允许实践和研究部门退休的高级专家到大学再工作几年。各个大学之间,教师应当实行交流,防止“近亲繁殖”。大学的领导干部也不应完全由本校或教育系统中产生,而应从党、政和经济部门的骨干中有计划地选送一些,以促进大学面向社会(五、六十年代这样实行过)。这几年已选送了不少大学教授到党政和经济部门担任领导工作,他们退岗之后应当回到大学教书或再作领导工作。我们的干部和专业人员是分系统管理的,很难互相交流,但必须交流。因此,党政干部综合管理部门要支持此项交流工作。这个问题要在制度上加以解决。联邦德国专科大学规程规定,业务课教师的百分之五十须是来自工业一企业界的兼职人员,并据此计算编制,以保证任课教师与企业的密切联系和两支师资力量相结合。看来,我们也有必要作出类似的规定。为防止大学“近亲繁殖”,还须对留研究生在本校工作作出必要的限制性规定。此外,再加上有步骤地实行聘任制,允许专家自由流动应聘。

教师与学生两支队伍的单纯化,已成为我国高等教育脱离实际的重要根源。突出的例子,如管理专业,因师生均少实际经验,教材陈旧或纯粹来自外国,培养出来的学生很难胜任管理工作,分配困难;而另一方面,千千万万在管理岗位上的干部,却得不到培养的机会。应当下决心改变这种状况,输送有实践经验的先进职工、干部和企业家、高级专家去充实这两支队伍,使教育的理论联系实际,收到“里应外合”的效果。

三、改革学制和教学制度,使之适应市场经济的需要

我国高等教育学制和教学制度,是50年代初院系调整时形成的,几十年基本未变,现在问题

很多。这里只讲两个最主要的。

我国高等教育学制基本上是四年制本科。在全日制学校中,专科没有受到应有的重视。追溯现在专科学校的历史,可以发现,那是过去缺少本科学校时用来代替本科教育的学校,所以教学内容是大学本科的浓缩。解放后,大学本科发展了,专科处于次要地位。现在,形势有了新的发展。中小企业、乡镇企业、县区乡需要大量短期大学、大专层次的人才;许多职业如小学教师、护士、会计等的就业水平也从过去的中学层次提高到大专层次。所以今后需要大量职业型的、普及型的大专层次的学校。我们应当发展这类职业大学,并改造原有的大专院校,以弥补原来高教层次的不足。需要大专层次的教育,在业余大学上已经反映出来。众多的职工大学、电大分校应运而生,大都是大专层次。但那是培养在职干部的,而全日制大学中的职业型的大专层次的学校还是很少。现在应当允许地(市)级以及少数县级市有条件地举办这类学校,举办兼作电大、业余大学和招收普通学生的职业大学。目前地区一级一般有一、二所大专学校,但缺少工业和商业的专业。上海各工业局各有一所大专学校,加上几所职工大学,为所属企业培养输送了大批专业人才。中央前几年曾经放权,省级可以审批举办大专学校。广东办了十所市属大学,基本上是大专层次的职业大学。这批学校对于开发珠江三角洲起了显著作用,但是后来又把放给省级的审批权收回去了,规定全国各地举办各层次的、各类型的、有学历的大学,均由国家教委审批。这样高度集中控制是不合理的,应当重新放权。此外,有些四年制的大学,也可以兼办两年制的大专系科。

在教学制度上,普通高校只有全日学年制一种模式,这是适应由国家包供给、包分配的普通学生学习的模式。死板的制度还包括学生在学期间不能因需要而转学校,转专业学习。大专与本科不能互转,成人高校与普通高校不能互转。各类高校没有互认学分的制度。这种教学制度应当加以改革。为了吸收在职职工进入普通高校学习,并为普通学生创造更加灵活的学习条件,应当更加放手地实行学分制、工读制,以及选读双专业、双学位等制度。学生中途改变专业,不失为适应需要变化的一种灵活办法,不应限制过死,而要适当放开。

为了适应改革开放的新形势,现在大量的在职干部要拓宽知识面,要提高水平,从管理部门的高中级干部、大企业的高级经理到乡镇企业的管理人员都要重新学习。要迅速培养大批外贸、金融、会计、房地产业等各种第三产业的人才,以及复合型、外向型人才,高等学校要发挥潜力,承担继续教育任务,以灵活的形式配合产业部门举办

各种培训班。要允许高等学校根据各自的情况实行各种有利于理论联系实际的教学制度。

四、改革管理体制,使高等学校有主动适应经济和社会发展的能力

现在高等学校管理体制存在的问题是中央高度集中与政府包办学校。学校的一切问题均由上级直至中央主管部门决定,束缚了地方政府和学校的办学积极性。同时教育部门自成封闭系统,与社会缺少横向联系,缺少反馈关系。《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以后,基础教育下放给各级地方政府去办,收效很好。地方政府办学有主动性,社会集资办学大增,职业学校有很大发展,还产生了社区教育委员会支持办学的新鲜经验。但是高等教育的管理体制改变不大,有些下放的权力又收回了。为适应当前新的形势,应当毫不犹豫地、坚决地改革高度集中的管理体制,使之更好地为经济的改革和开放服务。

根据已有经验和发展需要,在中央统一领导下,高等学校可实行三级办学,两级审批。三级办学即中央、省(自治区、直辖市)、中心城市(包括省属地区和市)三级办学。省属地区和市一级办大专或职业大学。年国民生产总值超过50亿元的县级市也可以办大专或职业大学。两级审批,即举办本科大学(或能授予学士以上学位的大学)由中央审批,举办大专或职业大学(或不能授予学士以上学位的大学)由省级审批。由政府任命教育、计划、主要用人部门以及专家代表组成评审委员会审批大学的创办。国家要制订《大学法》,作为办大学的共同根据。

改变政府包办学校的状况,把大学的自主权全部放给学校,不再扣留。放权还应扩大,如大学可以根据社会需要新设专业,自定收费标准,保证完成国家计划后自定招生人数等。

为加强学校和社会的联系,学校根据社会需要办学。可以由主要的用人部门选出的代表、拨款和捐款人的代表、所在地区政府的代表、教师选出的代表和其他适当人员组成校董会,协助政府审议学校大政方针,推荐和审议校长人选,监督学校工作,但不干预学校具体校务和教务。校董会应当有职有权,董事由政府正式任命或聘请,有一定任期。有关学校的大政方针,校长人选,未经校董会审议,政府不能审批。校董会不同于以校长为首的校内的校务委员会,校外校董应占绝对多数。

五、转变观念,加强宏观管理

关于招生分三种类型,学校分三级管理,提出

了一个新问题,高校发展的宏观控制如何解决?笔者认为,目前处在改革的关口,政府管理企业的职能在改变,国营企业的经营机制在转换,政府和国营企业的人才需求量在变动,众多的小企业、乡镇企业和其他经济成份的人才需求要进入高等学校的培养计划,因此现在要绝对控制高校的招生总数是困难的。比较可行的办法是,对国家计划招生部分制定一个指导性的计划,对合同培养和招自费生作一些原则性的规定和规划,待观察数年之后,再作出比较符合实际的全国计划。由于我国幅员广阔,人口众多,地区发展很不平衡,学校又不是一种类型,要作出适应全国发展的绝对控制人数的计划,而且由中央政府批准每所高校的招生人数,是不切实际的。所以即使到那时候,全国计划也还是规划性的意见,不是绝对控制数字。关于学校的发展数量,由于现有四年制大学潜力很大,主要是发挥潜力,一般不再多办新校。至于职业性的短期大学,可以适当规定办学条件,并充分利用现有大专、职工大学进行改造或兼办,加快发展,由省级政府审批举办。

为了加强高教的宏观管理,应当先有正确的指导思想。《中共中央关于教育体制改革的决定》特别讲到:“教育工作方面的‘左’的思想影响还没有完全克服,教育工作不适应社会主义现代化建设需要的局面还没有根本扭转。”《决定》发表七年之后,这段话所指出的现象,还正是今天应当首先解决的问题。今天阻碍我们前进的,从教育制度上看,就是50年代搬用的苏联模式:高度集中的管理体制、划一的办学模式及陈旧的教学模式。我们的社会主义教育制度当然取得了伟大的成绩,但那种模式脱离我国实际的弊端,过去就多次受到批评。改革开放以来,各条战线都在进行改革,高教战线也在改革,但是过去模式的束缚仍然时时可以感受得到。高教的高度集中的管理体制虽多次受到冲击而基本未变(或变了一点又退回去了),因此高教脱离实际的情况,也确实“没有根本扭转”。这从培养学生的数量、层次、专业设置,以及学生的思想境界、动手能力等方面,都可以看出和实际需要之间存在着相当大的距离。而且,这种脱离实际的问题,长期不得解决。究其原因,就是没有改变高度集中的管理体制,以致高校失去主动适应经济和社会发展的能力。地方政府也很难有所作为。

因此,为了正确进行对高等教育的宏观管理,应当首先转变观念,批判过时的高度集中的管理体制,从这种模式中解放出来,制定《大学法》,给高等学校和地方以办学的权利。目前,对高校宏观管理的具体指导思想,主要应是:促进教育的改革与开放,使之与经济的改革开放接口;协调教育发

展与经济社会发展的关系,作出接近实际的发展规划;贯彻教育方针、监督毕业生的质量,使培养出来的学生符合社会主义现代化建设的要求,并据以评估学校的办学水平;保证国家的教育拨款,使教育经费得到合理的增长,教师的待遇不断有所提高;调动社会各方面的办学积极性,共同振兴教育事业。

高等学校的改革有两个方面。一方面是管理体制的改革,包括政府如何管理学校与学校内部的体制改革;另一方面,是改革学校不适应经济建设需要的各种规章制度,使之密切服从于、服务于经济建设的中心任务。两者是密切结合的。现在讨论和试行学校本身管理体制改革的较多,而改革的最终目的,则应是教育更好地为经济建设中心服务。本文主要从后一方面提出了一些问题和意见,希望引起应有的重视。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第43页)

高等教育事业的发展上起重要的作用。我国解放后,由于所有制经济结构基本上只有全民所有制和集体所有制,而集体所有制一般属于生产力水平很低的农村经济,没有办高等学校的财力,也没有自办高等教育的要求,私立高等教育不复存在。80年代实施改革开放政策以来,经济结构上多种所有制并存,三资企业、乡镇企业、个体经济都有了很快的发展,民办高校的出现与发展就有其必然性。事实上,民办高校已经大量出现了,不过一般多属于非学历教育的成人高校或培训班。但在教育体制上,至今尚无民办高等教育的地位。

民办学校,不同于公办学校的主要点有二:第一,它是由私人或私法人设立的,由设立者根据法规组织董事会,由董事会聘请校长(必要时也可由教育领导部门委派)负责学校行政工作;第二,由设立者筹集办学资金,也可按法规收取一定学费,而不是由政府财政拨款(不排除政府必要的补助)。一所学校的社会性质,并不决定于管理方法和经费来源,而是决定于办学方针、教育宗旨,以及体现二者的教育内容。民办学校,同公办学校一样,都必须按照国家的方针政策办学,遵守国家的教育法规制度。发展民办高校,有利于多渠道集资办学,减轻财政负担;有利于机动灵活地适应人才市场的需求,发展高等教育事业。应当是高等教育适应经济体制改革的一项重要措施。

希望在当前加快高等教育体制改革中,能把这个问题摆上议事日程,适时立法,把民办高等教育纳入国家教育体制之中,确定其社会性质,明确其社会地位,加强法规管理,引导其向正确的方向健康发展。

(责任编辑 蔡德诚)